



Sachstand

Zur Beteiligung von Bundesländern bei Maßnahmen der Unterhaltung von Bundeswasserstraßen

Zur Beteiligung von Bundesländern bei Maßnahmen der Unterhaltung von Bundeswasserstraßen

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 028/22
Abschluss der Arbeit: 31. März 2022
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Unterhaltungszuständigkeiten für die Elbe	4
3.	Einwendungsausschluss aufgrund der Beteiligung an der Planfeststellung	4
4.	Zu Grenzen landesrechtlicher Genehmigungserfordernisse	8

1. Einleitung

Dieser Sachstand beleuchtet – in Ergänzung zur Dokumentation der Wissenschaftlichen Dienste WD 8 - 3000 - 011/22¹ – die Beteiligung angrenzender Bundesländer bei der gewässerseitigen Einbringung von Unterhaltungsbaggertgut in Bundeswasserstraßen.

2. Unterhaltungszuständigkeiten für die Elbe

Der Freien und Hansestadt Hamburg obliegt die Verantwortung für die Unterhaltungsbaggerei für den auf hamburgischem Staatsgebiet liegenden Teil der Unterelbe vom Hamburger Hafen bis Hamburg-Tinsdal (sog. **Delegationsstrecke**).² Die Aufgaben übernimmt die Hamburg Port Authority AöR (HPA). Der Bund verantwortet den sich anschließenden Elbteil von Hamburg-Tinsdal bis zur Elbmündung (sog. **Bundesstrecke**). Zuständig sind die Wasser- und Schifffahrtsämter der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV).³

3. Einwendungsausschluss aufgrund der Beteiligung an der Planfeststellung

Gemäß § 14 Abs. 1 des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG)⁴ bedarf der Ausbau, der Neubau oder die Beseitigung von Bundeswasserstraßen der vorherigen Planfeststellung. Für das Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 72 - 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)⁵ nach Maßgabe des WaStrG.

Ist ein Bundesland von dem Ausbau einer Bundeswasserstraße oder von den Unterhaltungsmaßnahmen im Zuge des Ausbaus betroffen, so erfolgt dessen Beteiligung im Wege eines **Anhörungsverfahrens** (§ 73 VwVfG). Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen (§ 73 Abs. 4 VwVfG). Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die

1 Wissenschaftliche Dienste, Dokumentation WD 8 - 3000 - 011/22 vom 3.3.2022, „Umweltrechtliche Aspekte der Sedimentverbringung in Gewässer“.

2 Nach einem Zusatzvertrag zum Staatsvertragsgesetz von 1921 zwischen dem Reich und u.a. Hamburg wurde die Verwaltung und Unterhaltung eines Teils des Elblaufes auf Hamburger Gebiet auf Hamburg übertragen. Siehe auch § 45 Abs. 5 WaStrG.

3 Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Elbe-Nordsee, Zuständigkeitsbereich des WSA Elbe-Nordsee, https://www.gdws.wsv.bund.de/Webs/WSA/Elbe-Nordsee/DE/4_Elbe-Nordsee/2_Zustaendigkeitsbereich/zustaendigkeitsbereich_node.html.

4 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.5.2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18.8.2021 (BGBl. I S. 3901) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/wastrg/BJNR201730968.html>.

5 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25.6.2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/vwvfg.pdf>.

Anhörungsbehörde die rechtzeitig gegen den Plan erhobenen Einwendungen und Stellungnahmen mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie denjenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, zu erörtern (§ 73 Abs. 6 VwVfG).

Gemäß § 75 Abs. 1 VwVfG wird durch die Planfeststellung die Zulässigkeit eines Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt. Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.

Ein Planfeststellungsbeschluss entfaltet damit u.a. eine **Genehmigungswirkung**. Maßgebend für den Inhalt und den Umfang der Genehmigungswirkung ist der Planfeststellungsbeschluss in Gestalt seiner Bekanntmachung gegenüber dem Vorhabensträger.⁶ Im Planfeststellungsbeschluss sowie durch Bezugnahme auf die Planunterlagen sind die Maßnahmen ausdrücklich und konkret zu bezeichnen, die durch die Ausführung des Vorhabens notwendig werden.⁷

Der **Planfeststellungsbeschluss der Freien und Hansestadt Hamburg zur Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe vom 23. April 2012** betrifft den Ausbau der Hamburger Delegationsstrecke.⁸ Zur Baggergutverbringung finden sich darin u.a. folgende Bestimmungen:

„2.1. Der Vorhabensträger hat Art und Umfang der Unterhaltungsbaggerung räumlich und mengenmäßig zu dokumentieren.

2.2. Bei der Baggerung und Umlagerung bzw. Verbringung des Baggerguts sind die Regelungen der „Gemeinsamen Übergangsbestimmungen zum Umgang mit Baggergut im Küstenbereich“ (GÜBAK 2009) bzw. die „Handlungsanweisung für den Umgang mit Baggergut im Binnenland“ (HABAG 2000) in der jeweils gültigen Fassung zu beachten.“⁹

Im Planfeststellungsbeschluss wird infolge der Ausbaumaßnahme eine Erhöhung der Unterhaltungsbaggermengen in der gesamten Fahrrinne von Unter- und Außenelbe von ca. 11,3 Mio. m³/Jahr auf ca. 12,43 Mio. m³/Jahr und damit um schätzungsweise 10 % prognostiziert („worst-case-Annahme“).¹⁰ Eine exakte Berechnung der zukünftigen Unterhaltungsbaggermengen sei nach Einschätzung der Bundesanstalt für Wasserbau (BAW) nicht möglich. Dies ergebe sich vor

6 Stelkens/Bonk/Sachs/Neumann/Külpmann, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 75 Rn. 7.

7 Ebenda, VwVfG § 74 Rn. 154.

8 Planfeststellungsbeschluss der Freien und Hansestadt Hamburg zur Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe vom 23.4.2012 (im Folgenden: „PlfBeschluss“), https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/Planfeststellungsbeschluss_FHH_-_BWVI_vom_23.04.2012.pdf, S. 27.

9 PlfBeschluss (Fn. 8), S. 58.

10 PlfBeschluss (Fn. 8), S. 429, 641, 958. Die Mengenprognosen zur Unterhaltungsbaggerung wurden seitens verschiedener am Planfeststellungsverfahren Beteiligter bezweifelt. Siehe PlfBeschluss (Fn. 8), S. 2.565.

allem aus der Unkenntnis über die Art und Abfolge der bestimmenden hydrologischen und meteorologischen Verhältnisse (z.B. Sturmfluten, Oberwasserabfluss) in den Jahren und Jahrzehnten nach dem Ausbau, sowie aus dem Einfluss der zukünftigen Unterhaltungsstrategie.¹¹

Die Umlagerung des im Zuge der Gewässerunterhaltung anfallenden Baggerguts werde nach Angaben im Planfeststellungsbeschluss auf den regulären Umlagerungsstellen der Unterhaltung stattfinden.¹² Die Eignung u.a. der Umlagerungsstelle Neuer Lüchtergrund sei Gegenstand der Antragsunterlage H.1f (Gutachten zum Verbringungskonzept für Umlagerungen im Medembogen und im Neuen Luechtergrund) sowie der Planänderungsunterlagen III (Gutachten der BAW, Topographievergleich 2003-2006, Umlagerung von Ausbaubaggergut).¹³ Beide Dokumente sind nicht planfestgestellt, aber in die planerische Abwägung eingeflossen.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat in mehreren Entscheidungen zu Planfeststellungsbeschlüssen betreffend die Weser- und Elbvertiefung Stellung genommen. Zur Weservertiefung ergingen seitens des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) mit Datum vom 11. Juli 2013 ein an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) gerichteter Vorlagebeschluss und ein an die Verfahrensbeteiligten gerichteter Hinweisbeschluss. In letztgenannter Entscheidung gab das BVerwG den Verfahrensbeteiligten zu bedenken, dass der angefochtene Planfeststellungsbeschluss für die Weservertiefung an einer Reihe von beachtlichen Fehlern leide, von denen – beim seinerzeitigen Beurteilungsstand – jeder für sich zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses führe.¹⁴ Für formell rechtsfehlerhaft erachtete der Senat den Planfeststellungsbeschluss, weil dieser gegen Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)¹⁵ verstoße. Die zugrunde liegende Planung umfasse – so der Senat – drei Vorhaben im Sinne des Fachplanungsrechts, für die auch drei Umweltverträglichkeitsprüfungen erforderlich gewesen seien.¹⁶ Zum Gegenstand einer Planfeststellung führte das BVerwG aus:

„Grundsätzlich bestimmt der Träger eines Vorhabens zwar dessen Gegenstand. Er ist dabei aber rechtlichen Grenzen unterworfen. Solche Grenzen bestehen, wenn eine zusammenhängende Maßnahme in zwei oder mehr Abschnitte geteilt wird. Solche Grenzen bestehen aber auch umgekehrt, wenn zwei oder mehr geplante Maßnahmen vom Träger als ein Vorhaben behandelt werden. Verfolgt der Vorhabensträger mit mehreren Maßnahmen verschiedene Ziele und können diese Maßnahmen unabhängig von einander verwirklicht werden, ohne

11 PlfBeschluss (Fn. 8), S. 241, 323. Gegen die lediglich prozentuale Abschätzung der Entwicklung der Unterhaltungsbaggermengen im Planfeststellungsbeschluss sei nach Auffassung des BVerwG nichts zu erinnern. BVerwG, Urteil vom 9.2.2017, 7 A 2/15, 7 A 2/15 (7 A 14/12) „Elbvertiefung“, zitiert nach juris - Rn. 107.

12 PlfBeschluss (Fn. 8), S. 2.420.

13 PlfBeschluss (Fn. 8), S. 2.571.

14 BVerwG, Beschluss vom 11.7.2013, 7 A 20/11, zitiert nach juris – Rn. 3.

15 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.3.2021 (BGBl. I S. 540), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10.9.2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/UVPG.pdf>.

16 BVerwG, Beschluss vom 11.7.2013, 7 A 20/11, zitiert nach juris – Rn. 13 ff.

dass die Erreichung des Ziels einer Maßnahme durch Verzicht auf die anderen Maßnahmen auch nur teilweise vereitelt würde, handelt es sich auch um mehrere Vorhaben. Der Vorhabensträger kann dann nicht zwei Vorhaben als ein Vorhaben bezeichnen und damit verhindern, dass über die Zulassung jedes der beiden Vorhaben von der Planfeststellungsbehörde im Rahmen einer gesonderten fachplanerischen Abwägung der für und gegen das einzelne Vorhaben sprechenden Belange entschieden wird.“¹⁷

Hinsichtlich einer insbesondere dem Schutz der Fischart Finte dienenden Auflage zur Regelung der Baggerarbeiten im Planfeststellungsbeschluss formulierte das BVerwG:

„Die Auflage geht davon aus, dass Baggerungen (hier Hopperbaggerungen), die in früheren Planfeststellungsbeschlüssen gestattet worden sind, weiterhin zulässig bleiben. Dies trifft nicht zu. Die erstmalige Herstellung der Ausbautiefe und die laufenden Unterhaltungsbaggerungen dienen allein der Verwirklichung und der Unterhaltung der mit dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluss zugelassenen Vorhaben. Sie finden - wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat - in Tiefen statt, die unterhalb der in früheren Planfeststellungsbeschlüssen planfestgestellten Tiefen der Flusssohle liegen. Schon deshalb sind dort Baggerungen auf der Grundlage früherer Planfeststellungsbeschlüsse unzulässig. Inwieweit sich durch den Planfeststellungsbeschluss die Menge des Baggerguts erhöht, ist - entgegen der Auffassung der Beklagten - für die Zulässigkeit der Baggerungen ohne Bedeutung.“¹⁸

Zum Verbleib der vorhabenbedingt entstehenden Unterhaltungsbaggergutmengen äußerte sich das BVerwG in diesem Kontext nicht. Deutlich wird aus den Ausführungen des BVerwG aber, dass der tatsächliche und rechtlich erforderliche Inhalt eines Planfeststellungsbeschlusses maßgeblich von den Umständen des jeweiligen Einzelfalles abhängt.

Die Reichweite der Genehmigungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses zur Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe vermag hier nicht abschließend beurteilt zu werden. Eine solche Einzelfallprüfung ist auch nicht Aufgabe der Wissenschaftlichen Dienste. Es dürfte aber viel dafür sprechen, dass neben der Fahrrinnenanpassung selbst auch die Unterhaltung der Fahrrinne und die Verbringung des Unterhaltungsbaggergutes zu den im Planfeststellungsbeschluss bezeichneten Umlagerungsstellen Bestandteile des Vorhabens sind,¹⁹ sodass den diesbezüglichen Feststellungen insofern eine Genehmigungswirkung zukäme. Ausbau, Unterhaltungsbaggerei und Verbringung des Baggergutes dürften in einem so engem Bezug zueinander stehen, dass eine Aufteilung in einzelne Planfeststellungen den vorstehend aufgezeigten Grundsätzen des Fachplanungsrechts zuwider laufen würde.

Eine Beteiligung der Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu Fragen der Verbringung des Unterhaltungsbaggergutes fand im Rahmen des dem Planfeststellungsbeschluss der Freien und Hansestadt Hamburg zur Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe vom 23. April 2012 vorgelagerten Planfeststellungsverfahrens statt.

17 Ebenda, Rn. 5.

18 Ebenda, Rn. 35.

19 In diesem Sinne auch PlfBeschluss (Fn. 8), S. 1.428.

4. Zu Grenzen landesrechtlicher Genehmigungserfordernisse

Über die vorgenannte Beteiligung am Planfeststellungsverfahren hinausgehend stehen angrenzenden Bundesländern hinsichtlich der Einbringung von Unterhaltungsbaggertgut in Bundeswasserstraßen keine Blockademöglichkeiten aufgrund landesrechtlicher Genehmigungserfordernisse zu. Maßnahmen innerhalb der Bundeswasserstraßen, die der Unterhaltung der Bundeswasserstraßen dienen, bedürfen gemäß § 7 Abs. 3 WaStrG keiner Erlaubnis, Bewilligung oder Genehmigung. Bei der Umlagerung von Unterhaltungsbaggertgut an der Elbmündung bei Cuxhaven (**Neuer Lüchtergrund**) und nördlich der Insel **Scharhörn** dürfte es sich um solche von landesrechtlichen Zulassungserfordernissen freigestellten Unterhaltungstätigkeiten handeln.²⁰

Anders stellt sich die Rechtslage dar, wenn Unterhaltungsbaggertgut in anderen Gewässern als Bundeswasserstraßen eingebracht werden soll. In dieser Konstellation gilt die Befreiung von landesrechtlichen Genehmigungserfordernissen gemäß § 7 Abs. 3 WaStrG nicht. So erteilte etwa Schleswig-Holstein die wasserrechtliche Erlaubnis, die naturschutzrechtliche Genehmigung und das wasserwirtschaftliche Einvernehmen für das Einbringen von Baggertgut im Küstengewässer Schleswig-Holsteins bei der **Tonne E3** südlich von Helgoland.²¹

20 Ausführliche Darstellung in: Wissenschaftliche Dienste, Dokumentation WD 8 - 3000 - 011/22 vom 3.3.2022, „Umweltrechtliche Aspekte der Sedimentverbringung in Gewässer“.

Von einer kurzfristigen Nutzung der Hamburger Außenelbe vor der Insel Scharhörn sieht die Freie und Hansestadt Hamburg im Rahmen der Frühjahrskampagne 2022 ab. <https://www.hafen-hamburg.de/de/presse/news/verbringung-von-baggertgut-aus-hamburger-bundeswasserstrasse-startet-am-18-maerz-2022/>. Siehe auch mediale Berichtserstattung: <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article237607369/Keine-Schlickverklappung-vor-Scharhoern-in-diesem-Fruerjahr.html>.

21 HPA (2017), Tonne E3 – Hamburger Baggertgut in der Nordsee, https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/Baggern_und_Umlagern_FI_Tonne_E3_WEB.pdf. Vgl. auch Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein (2021), Pressemitteilung, Hamburger Baggertgut: Schleswig-Holstein und Hamburg verständigen sich auf zusätzliche Sedimentverbringung an der Tonne E3, https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Presse/PI/2021/0621/210604_PI_Baggertgut.html;jsessionid=CD65A8FEA69CE3B4D076BE453A9A08BD.delivery1-replication.